



Skatteministeriet

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 2017-25
22. februar 2017

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92
Mail min@skm.dk

www.skm.dk

Ministerredøgørelse til Statsrevisorernes beretning nr. 7/2016 om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms

Statsrevisorerne har den 14. december 2016 fremsendt beretning nr. 7/2016 om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms og bedt mig redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen og Statsrevisorernes konklusioner giver anledning til.

Det glæder mig, at Rigsrevisionen i sin beretning ikke har fundet noget, der tyder på omfattende eller systematisk svindel på momsområdet – som det var tilfældet med refusion af udbytteskatt. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke forekommer svig og bliver begået fejl på momsområdet. Der vil således altid være et såkaldt momsgab, og opgaven er derfor at minimere dette gab mest muligt. Det skal fremhæves, at opgørelser af momsgabet fra både IMF, EU-kommissionen, Danmarks Statistik og SKATs egen opgørelse viser en faldende tendens over de seneste år.

Jeg er dog enig med Rigsrevisionen og Statsrevisorerne i, at momsområdet er stort og væsentligt. Det er derfor centralt at se på, hvilke værktøjer SKAT har, om ressourcerne bruges målrettet, om samarbejdet med andre myndigheder kan forbedres og endelig om rammerne både nationalt og fra EU er optimale.

Derfor fremlagde jeg også i starten af 2016 flere initiativer, som skulle styrke indsatsen på momsområdet, herunder en tværgående myndighedsindsats og et serviceeftersyn af SKATs redskaber på momsområdet, som er blevet udarbejdet af Skatteministeriets Koncernrevision. For at håndtere anbefalingerne fra Skatteministeriets Koncernrevision og Rigsrevisionen, der umiddelbart kan omsættes til handling har PwC bistået SKAT og Skatteministeriet med at udarbejde en 17-punktsplan, som jeg fremlagde i december 2016.

Jeg tager Statsrevisorernes konklusioner til efterretning. Beretningen fokuserer på et delområde af momsområdet, nemlig de udvalgte momsangivelser med såkaldt negative momstilsvær og på ét ud af SKATs mange projekter, der har fokus på moms. Beretningen vil derfor blive brugt i det videre arbejde på denne afgrænsede del af momsområdet.

Jeg vil i det følgende kommentere Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes konklusioner samt de foranstaltninger, SKAT vil gennemføre i forlængelse af konklusionerne.

Stigning i samlede udbetalinger af negative momstilsvaer

Rigsrevisionen konkluderer, at Skatteministeriet ikke på tilfredsstillende vis kan forklare årsagerne til stigningen i den negative moms i perioden 2009-2015, hvor beløbet steg med ca. 68 pct.

Det skal hertil bemærkes, (1) at det metodisk ikke er muligt udtømmende at redegøre for årsagerne til stigningen på den måde, Rigsrevisionen lægger op til, (2) at det er nødvendigt at betragte udviklingen i de samlede negative tilsvaer i sammenhæng med dels udviklingen i de positive og samlede tilsvaer, og (3) at eksportordningen (og lovændringerne i samme periode) har haft stor betydning for såvel stigningen i de samlede negative såvel som i de positive tilsvaer, hvilket jeg også har fremhævet, og som jeg kan forstå Skatteministeriet også har oplyst Rigsrevisionen om som led i undersøgelsen. Jeg vil gerne uddybe disse bemærkninger.

For det første har Rigsrevisionen fremsat kritik af, at Skatteministeriet ikke har kunnet give en udtømmende forklaring på årsagerne til stigningen i det samlede negative momstilsvaer. Hertil bemærkes, at SKAT er i stand til at nedbryde stigningen på virksomhedsniveau, men at en udtømmende årsagsforklaring dog ikke er metodisk mulig at gennemføre, idet den historiske udvikling i skattegrundlag og -provenuier ikke bagudrettet kan opsplittes "udtømmende" i bidrag fra regelændringer, konjunktur, erhvervsstruktur mv. Det gælder helt generelt og ikke kun for moms – fx er det ikke muligt udtømmende at forklare udviklingen i BNP, når den har fundet sted, da det ikke er muligt at isolere effekten af hver enkelt faktor, der kan påvirke den stedfundne udvikling. Det er dog muligt at sandsynliggøre udviklingen og pege på en række årsager, der samlet kan forklare udviklingen, hvilket Skatteministeriet har gjort.

For det andet skal bemærkes, at det er afgørende ikke kun at fokusere på de samlede negative tilsvaer, men også se dem i sammenhæng med dels udviklingen i de samlede positive angivelser, dels den stigende anvendelse af eksportmomsordningen. Det er således nødvendigt at se momsområdet som en helhed frem for at fokusere på udviklingen inden for et delområde. Hvis momsområdet betragtes som en helhed ses, at stigningen i de negative momstilsvaer fra 2009 til 2015 på ca. 90 mia. kr. modsvares af en stigning i den positive moms på ca. 109 mia. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1. Udviklingen i positive, negative og samlede momstilsvaer, mia. kr., 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Forskel 2009- 2015
Positive momstilsvaer	291	317	338	353	376	384	400	109
Negative momstilsvaer	136	158	173	184	209	214	226	90
Samlet tilsvaer	155	159	164	168	167	170	174	19

Kilde: Skatteministeriets beregninger pba. virksomhedernes faktiske momsangivelser.

Note: Tal er inkl. godtgørelse for energiafgifter. Der er periodiseringsforskelle imellem tallene i tabellen og Rigsrevisionens opgørelse.

Yderligere skal det bemærkes, at udviklingen i det samlede momstilsvær alt andet lige forventes at følge udviklingen i hhv. BNP og det private forbrug. Hvis der var tale om, at svindel med moms i større omfang var under stigende udbredelse, ville det samlede tilsvær være faldende i pct. af den underliggende økonomiske aktivitet. Dette er imidlertid *ikke* tilfældet, da forholdet mellem det samlede momstilsvær og hhv. BNP og husholdningernes forbrug er stabilt i perioden 2009 til 2015, *jf. tabel 2.*

Tabel 2. Udviklingen i det samlede momstilsvær ift. hhv. BNP og husholdningernes forbrug, pct. 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Moms/BNP	9,7	9,5	9,6	9,6	9,4	9,4	9,4
Moms/husholdningernes forbrug	20,8	20,6	20,6	20,6	20,3	20,5	20,4

Kilde: Skatteministeriets beregninger pba. tal fra Danmarks Statistik.

For det tredje skal det bemærkes, at en væsentlig del af stigningen i det negative momstilsvær kan henføres til den stigende anvendelse af den såkaldte eksportmomsordning. Stigningen i det negative momstilsvær for disse eksportregistrerede virksomheder er således steget godt 80 mia. kr. i perioden. Stigningen i de negative momstilsvær ud over den stigning, der kan henføres til eksportmomsdelregistreringen, er således relativt begrænset. Jeg kan forstå, at Skatteministeriet også har oplyst Rigsrevisionen herom som led i undersøgelsen.

Utilfredsstillende tilrettelæggelse af kontrollen

Rigsrevisionen kritiserer SKAT for ikke at have et tilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge en tilfredsstillende kontrol. SKAT skal, *jf. finansloven*, tilrettelægge sin kontrol efter risiko og væsentlighed.

Kendskab til populationen

Rigsrevisionen lægger til grund, at et godt kendskab til populationen af angivelser er udgangspunktet for en risikobaseret kontrol. Rigsrevisionen konkluderer i forhold til dette, at SKAT ikke har udarbejdet egnede analyser, der belyser fejlandele og fejlbeløb i forhold til populationen af angivelser og virksomheder, der får udbetalt negative momstilsvær.

Det skal hertil bemærkes, at SKAT har en af de mest omfattende og anerkendte målinger af netop fejlandele og fejlbeløb i forhold til både skatter og moms, nemlig Complianceundersøgelserne. Complianceundersøgelserne er en stor analyse, hvor en lang række repræsentative virksomheders skatte- og momsforhold gennemgås til mindste detalje. Det er bl.a. på baggrund af disse undersøgelser, at SKAT planlægger sin kontrol af virksomhederne.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at SKAT ikke kan anvende resultaterne af Complianceundersøgelserne til at estimere fejlandele og -beløb i populationen af angivelser af negativ moms, da undersøgelsen ikke indeholder en specifik analyse af negativ moms. SKAT har

dog hertil oplyst, at de fejltyper, der kortlægges i forhold til moms i Complianceundersøgelserne lige så vel kan føre til fejl i positive momstilsvær som i negative – og at der ikke er nogen logisk grund til at opdele dem efter fortegn på tilsværet.

Jeg er dog enig i, at der generelt for momsområdet jævnligt bør gennemføres valide analyser til anvendelse i det fremadrettede arbejde, hvilket Skatteministeriets Koncernrevision også påpegede i sit serviceeftersyn. Derfor er et af de initiativer, SKAT har sat i gang med den ovennævnte 17-punktsplan, at den systematiske fejltyperegistrering styrkes, og det sikres, at dette anvendes som grundlag til at revurdere og opdatere risikobilledet. Det forventes at kunne bidrage til, at SKAT får et endnu bedre grundlag for at tilrettelægge sin indsats i forhold til virksomheder med såvel negative som positive momstilsvær.

Sandsynlighed for udtagelse til kontrol

Rigsrevisionen påpeger, at der for alle angivelser bør være en reel sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol. Derfor finder Rigsrevisionen det uhensigtsmæssigt, at SKAT har valgt at frigive udbetalinger under 10.000 kr. automatisk og dermed ikke foretager en risikovurdering af disse.

Det bemærkes, at grænsen imidlertid alene er gældende i SKATs projekt ”Udbetalingskontrol”, og angivelser under 10.000 kr. vil således kunne blive kontrolleret i andre af SKATs projekter.

Grænsen på de 10.000 kr. har fra SKATs side været fastlagt ud fra en væsentlighedsbetragtning og for at sikre, at kontrollen i udbetalingskontrollen kunne fokuseres på de angivelser, der både er risikofyldte og væsentlige. Antalsmæssigt udgør udbetalinger under 10.000 kr. ca. halvdelen af alle udbetalinger, men beløbsmæssigt udgør de i alt alene 0,2 pct. af det samlede udbetalte beløb, hvilket er lagt til grund for væsentlighedsvurderingen.

Der er dog som opfølgning på Statsrevisorernes kritik og offentliggørelse af eksistensen af grænsen nu taget initiativ til at ophæve den fastlagte beløbsgrænse, og de negative momstilsvær under 10.000 kr. indgår nu i visiteringsprocessen for projekt ”udbetalingskontrol”.

Visiteringsopgaven

Rigsrevisionen påpeger i forhold til visiteringen, at det kan være problematisk, at der i perioden 2009-2015 er blevet mindre tid pr. visitering, samt at der ikke findes formaliserede procedurebeskrivelser for selve visiteringsprocessen.

Formålet med visiteringen er en indledende vurdering af angivelserne ud fra risiko og væsentlighed, der skal bidrage til en målretning af den efterfølgende kontrol. Dette gøres ved, at der udarbejdes en bruttoliste med angivelser, hvorfra kontrolmedarbejderne på en faglig vurdering af risiko og væsentlighed kan udtage sager til egentlig kontrol. Visiteringsmedarbejderne udtager angivelser til listen med udgangspunkt i et kontrolnotat, som indeholder en række oplysninger om virksomhedens forhold og historik samt en række ”alarmer”, der aktiveres ved forekomsten af én eller flere af en række særligt udvalgte risi-

kofaktorer. SKAT har oplyst, at det er en helt normal procedure, at visiteringsmedarbejderne sætter flere sager på kontrollisten, end kontrolmedarbejderne forventes at kunne kontrollere. Dette gøres for at give et ekstra led i vurderingen af den enkelte angivelses risiko og væsentlighed – og dermed for at sikre, at SKATs ressourcer på området udnyttes optimalt.

For at sikre den bedst mulige visitering er SKAT netop nu i gang med at udarbejde en konkret arbejdsgangsbeskrivelse for hvert procestrin forbundet med visitering af sager til kontrol, hvilket vil sikre en mere standardiseret og formaliseret visitering. På den måde sikres dels en ensartet behandling af sagerne i visiteringen, og dels at der er en række minimumskrav til, hvad visiteringsmedarbejderen skal være opmærksom på ved udvælgelsen til kontrollisten.

Yderligere kan det i forhold til visiteringen nævnes, at SKAT ultimo 2015 implementerede en it-baseret scoringsmodel. Modellen beregner på baggrund af ca. 80 parametre et kontroltal for hver enkelt negative momstilsvare, der indikerer risikoen for, at angivelsen er fejlbehæftet. Dette kontroltal bidrager i højere grad til, at visiteringsmedarbejderen har et bedre udgangspunkt for at udvælge sager til kontrol – og vil desuden kunne bidrage til en mere effektiv og vidensbaseret visiteringsproces, hvor det på sigt forventes, at der fremover ikke i lige så høj grad vil være brug for manuel visitering.

Utilfredsstillende kontrol af negative momstilsvare

Rigsrevisionen har som nævnt afgrænset fokus i sin beretning til alene at omfatte SKATs indsatsprojekt ”Udbetalingskontrol”. Rigsrevisionen har således ikke forholdt sig til de af SKATs aktiviteter på området, der ligger før og efter udbetalingskontrollens arbejde. Det er derfor vigtigt at bemærke, at udbetalingskontrollen ikke står alene, men er en del af en bred vifte af forskelligartede aktiviteter fra SKATs forretningsområder, der samlet bidrager til at påvirke regelefterlevelsen – fx netop vejledning, samarbejde med erhvervs- og brancheorganisationer samt ikke mindst målrettede strukturelle løsninger, der har potentielle til varigt at imødegå de fejl, som ikke omkostningseffektivt kan imødegås gennem kontrol.

Rigsrevisionen har i sin beretning fremhævet, at SKAT i sin udbetalingskontrol kontrollerer to pct. af det samlede antal angivelser. Det er dog vigtigt at bemærke, at de to pct. kan give et skævt billede af omfanget af kontrollen, da det *for det første* udelukkende dækker over kontrollen i ét enkelt af SKATs projekter, der behandler momsmæssige problemstillinger, og derudover *for det andet* alene dækker over det sidste led i processen; den egentlige kontrol. Arbejdet med visiteringen, der, som nævnt, spiller en helt afgørende rolle i udbetalingskontrollen, er derfor lige som fx telefonisk kontakt til virksomhederne ikke dækket af tallet.

Kontrol af store angivelser og nystartede virksomheder

Rigsrevisionen kritiserer i sin beretning SKAT for ikke i tilstrækkelig grad at kontrollere dels de virksomheder, der har de største tilsvare, og dels de nystartede virksomheder, som erfaringsmæssigt potentielt har en større risiko.

Jeg skal dog i den sammenhæng gøre opmærksom på, at SKAT har en række indsatser rettet mod både de store og de nystartede virksomheder, som ikke er omfattet af Rigsrevisionens beretning.

I forhold til de største virksomheder har SKAT allerede i 2016 igangsat et initiativ, som består af løbende overvågning af de 50-55 virksomheder, der modtager de største udbetalinger af negativt tilsvær samt årlig kontrol af otte til ti af disse virksomheder. Et af initiativerne i 17-punktsplanen er desuden, at der i foråret 2017 skal gennemføres dokumentation af initiativet, så det kan vurderes, om dette arbejde eventuelt skal udvides, standardiseres eller gentages fremover.

I forhold til de nystartede virksomheder er det vigtigt at skelne mellem de virksomheder, der laver fejl, fordi de ikke forstår reglerne og dem, der oprettes alene med det formål at begå svindel. For de virksomheder, der ikke forstår reglerne vil det mest effektive redskab ikke nødvendigvis være udbetalingskontrol, men derimod fx en målrettet vejledningsindsats og forståelige indberetningsløsninger. For de virksomheder, der oprettes med det formål at svindle, vil kontrol derimod være nødvendigt. Disse virksomheder skal fanges så tidligt i processen som muligt, da man på den måde mest effektivt beskytter statskassen mod tab. Dette kan fx gøres med fokus på registreringsfasen (i bl.a. SKATs registreringskontrol) eller med avanceret inddatakontrol i angivelsesprocessen, som også Skatteministeriets Koncernrevision foreslår.

For at sikre, at de nystartede virksomheder håndteres hensigtsmæssigt vil SKAT i foråret 2017 som led i implementeringen af 17-punktsplanen undersøge og vurdere behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af SKATs afdelinger, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder.

Kontrol i spidsbelastningsperioder

Rigsrevisionen kritiserer yderligere, at SKAT ikke tilpasser omfanget af udbetalingskontrol, så der tages højde for spidsbelastningsperioder. Spidsbelastningsperioder opstår, når både halvårs-, kvartals- og månedsafregnende virksomheder alle skal angive moms samtidig.

SKAT har oplyst, at de for at afhjælpe dette i foråret 2017 vil analysere, hvorvidt ressourceallokeringen og de anvendte værktøjer (fx den førnævnte scoringsmodel) til udbetalingskontrol er tilstrækkelig, herunder ved spidsbelastning, samt hvordan spidsbelastninger håndteres mest hensigtsmæssigt, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for udtagelse til kontrol.

Inddatakontrol

Rigsrevisionen har derudover kritiseret, at der ikke er en tilstrækkelig inddatakontrol i angivelsesprocessen.

SKAT har oplyst, at de for at imødegå dette vil igangsætte et tiltag med henblik på at sikre en bedre kontrol af inddata i momsangivelsen, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse. SKAT vil som del af initiativet se på, om og hvordan man

kan udvide denne kontrol. På den måde vil udbetalingskontrollen ikke skulle bruge ressourcer på at kontrollere og rette virksomhedernes simple tastefejl.

Fejlagtig håndtering af virksomheders korrektioner i momsindberetninger

Rigsrevisionen kritiserer, at SKAT siden 2013 uden hjemmel har behandlet en række momskorrektioner forkert. Herunder kritiseres SKATs projekt "Udbetalingskontrol" for ikke at have en tilstrækkelig visitering, da disse korrektioner ikke i alle tilfælde er udtaget til kontrol.

Jeg vil gerne understrege, at det er dybt beklageligt, at SKAT har haft en uhjemlet praksis for behandlingen af korrektionerne. Den uhjemlede praksis skyldes en it-teknisk systemfejl, og denne fejl er selvfølgelig blevet standset, så snart SKAT blev opmærksom på den. Indtil SKAT kan finde en mere varig, systemmæssig løsning på problematikken vil korrektionerne blive behandlet manuelt, så der ikke sker uhjemlede udbetalinger.

Den tekniske systemfejl opstod i den undtagelsesvise situation, hvor en virksomhed indsender sin (positive) momsangivelse før angivelses- og betalingsfristen, men ikke betaler beløbet med det samme. Samme virksomhed indsender inden angivelses- og betalingsfristen en negativ korrektionsangivelse, som mindsker det beløb, de oprindeligt skulle betale – men den samlede angivelse bliver ikke negativ. SKAT behandlede i sådanne tilfælde korrektionsangivelsen som en selvstændig (negativ) angivelse i sine systemer og sender efter udbetalingskontrol beløbet til udbetaling/til Skattekontoen, inden virksomheden har nået at betale det først angivne beløb. Virksomheden når således at få udbetalt beløbet fra den negative korrektionsangivelse, inden de har betalt den skyldige moms fra første angivelse.

SKAT har undersøgt omfanget af sagen, og denne undersøgelse viser, at der ikke er noget, som indikerer, at SKATs praksis er blevet udnyttet til systematisk svindel. Størstedelen af de 722 mio. kr., der er tale om, er enten *ikke* blevet udbetalt eller er blevet indbetalt igen efterfølgende.

For at afdække, hvorvidt fejlen havde medført tab for statskassen, udsøgte SKAT i november 2016 samtlige virksomheder, der i perioden august 2013 til november 2016 havde indsendt negative rettelser til en ordinær momsangivelse inden angivelsesfristen. SKAT fandt 54 virksomheder, der var i restance som følge heraf. Heraf er 42 virksomheder fortsat i restance i januar 2017. Det samlede restancebeløb, der umiddelbart kan henføres til udbetalingerne, udgør pr. 28. januar 2017 1,2 mio. kr. Der er dermed ikke tegn på, at SKATs nu stoppede praksis skulle have ført til betydelige tab for statskassen.

Processen fremadrettet

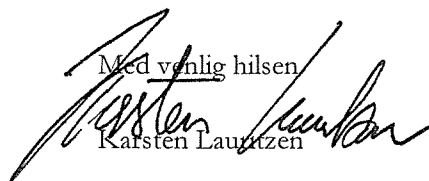
Både Rigsrevisionen og Skatteministeriets Koncernrevisions rapporter har vist, at momsindsatsen på en række områder kan og skal forbedres. Den 17-punktsplan, jeg præsenterede i december 2016, omsætter de væsentligste revisionsanbefalinger til virkelighed, så vi med det samme får sat ind med de nødvendige forbedringer. Det er første skridt. Jeg overvejer naturligvis også yderligere tiltag.

De to revisioner har undersøgt forskellige dele af den proces, som alle momspligtige virksomheder benytter. Forbedringer af denne proces har primært fokus på at minimere fejl i selve momsprocessen. Når det kommer til systematisk svindel, er der imidlertid brug for at sætte ind endnu tidligere – i mange tilfælde allerede før, at skattevæsenet kommer i berøring med svindlerne – fx ved at bruge de mange data, SKAT har til rådighed endnu bedre og ved en bedre it-understøttelse.

Jeg nedsatte derfor i foråret 2016 en tværministeriel arbejdsgruppe, der ser på mulighederne for at styrke indsatsen mod netop organiseret svindel. Arbejdsgruppen forventes at færdiggøre sin undersøgelse i sommeren 2017. På den baggrund vil jeg indkalde til politiske drøftelser om næste skridt mod en styrket indsats mod organiseret svindel, herunder svindel på momsområdet.

Kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Karsten Lauritzen', written over the typed name.

Karsten Lauritzen